

Stadterneuerung

Altrock, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Altrock, U. (2018). Stadterneuerung. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2441-2450). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55992318>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Uwe Altrock

Stadterneuerung

S. 3441 bis 2450

URN: urn:nbn:de:0156-55992318



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Stadterneuerung

Gliederung

- 1 Begriffsbestimmung und Ursachen für die Notwendigkeit von Stadterneuerung
- 2 Leitbilder, Strategien und Handlungsfelder der Stadterneuerung
- 3 Voraussetzungen und Durchführung von Stadterneuerungsmaßnahmen
- 4 Beteiligte, ihre Aufgaben sowie Instrumente der Akteurszusammenarbeit
- 5 Aktuelle Tendenzen

Literatur

Der Beitrag erläutert zunächst das Begriffsverständnis von Stadterneuerung und darauf aufbauend den Wandel zentraler Leitbilder, Strategien und Handlungsfelder. Er geht anschließend auf die rechtlichen Grundlagen im Besonderen Städtebaurecht und insbesondere auf die Logik des Zusammenwirkens von Beteiligten, Instrumenten und Ressourcen ein. Er schließt mit einem Blick auf aktuelle Tendenzen.

1 Begriffsbestimmung und Ursachen für die Notwendigkeit von Stadterneuerung

Mit Stadterneuerung werden sämtliche Eingriffe in den städtebaulichen Bestand bezeichnet, die über die kontinuierliche Instandhaltung und Erneuerung von Gebäuden und Freiflächen durch ihre jeweiligen Eigentümer hinausgehen. Stadterneuerung bezeichnet somit in der Regel systematische Anpassungen der städtebaulichen Struktur eines abgegrenzten Gebiets in Städten (oder auch Dörfern), die unter Beteiligung der öffentlichen Hand zum Wohl der Allgemeinheit mit dem Ziel vorgenommen werden, die Funktionsfähigkeit dieses Gebiets nachhaltig zu sichern oder wiederherzustellen (vgl. etwa Roberts 2000: 17). Hierfür werden für einen bestimmten Zeitraum in einem abgegrenzten Gebiet private und öffentliche Ressourcen für Ordnungs- oder Baumaßnahmen auf privaten und öffentlichen Grundstücken eingesetzt. Mithilfe von Ordnungsmaßnahmen werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass bauliche Anlagen an einen zeitgemäßen Standard angepasst werden. Baumaßnahmen können die Herstellung oder Veränderung von baulichen Anlagen oder Freiflächen betreffen.

Systematische Maßnahmen der Stadterneuerung in dem dargestellten Sinn werden erst dann durchgeführt, wenn die Notwendigkeit zu einem Eingreifen der öffentlichen Hand über eine laufende Instandhaltung hinaus gesehen wird. Insbesondere in stark wachsenden Städten, in denen der Schwerpunkt der Stadtentwicklung auf dem Neubau an der Peripherie liegt, finden zwar Veränderungen auch im baulichen Bestand statt, doch sind diese häufig zunächst auf einzelne Grundstücke beschränkt. Ein hoher Nachfragedruck auf die bestehenden Zentren einer wachsenden Stadt kann dann zwar zu starken Veränderungen beispielsweise im Rahmen von Abriss- und Neubaumaßnahmen führen. Von Stadterneuerung wird allerdings erst dann gesprochen, wenn die öffentliche Hand systematisch, etwa durch rechtliche oder finanzielle Interventionen, die Voraussetzungen dafür schafft, diese Entwicklung zumindest ansatzweise zu steuern.

Hintergrund der Durchführung von Stadterneuerungsmaßnahmen ist die Tatsache, dass eine bauliche Vernachlässigung oder ungünstige Standortfaktoren die Attraktivität bestimmter Gebiete in der Stadt nachhaltig beeinträchtigen können. In wachsenden Städten gilt dies nicht zuletzt dann, wenn innerstädtisch gelegenen Flächen eine veränderte Rolle als Potenzialflächen für die Stadtentwicklung zukommen soll, etwa weil die Möglichkeiten zu einer Expansion an der Peripherie als begrenzt angesehen werden. Vor allem in stagnierenden oder schrumpfenden Städten ist dies häufig die Folge einer allmählichen Verringerung der Nutzungsintensität in bestimmten Gebieten und einer nachlassenden Nachfrage nach Immobilien.

Der Ausgangspunkt für Stadterneuerung liegt dann häufig darin, dass die Immobilieneigentümer das Interesse daran verlieren, ihre baulichen Anlagen an eine sich verändernde Nachfrage anzupassen oder sogar, sie überhaupt in einem funktionsfähigen Stand zu halten. Handelt es sich um private Eigentümer, so kann die Ursache in einem Marktversagen aufgrund eines „Gefangenendilemmas“ liegen: Ist die Attraktivität eines Gebiets gering, so werden Investitionen in ein einzelnes Gebäude oder eine kleinere Freifläche für die Eigentümer als nutzlos oder gar unwirtschaftlich angesehen, da mögliche Mieter oder Käufer wegen der immer noch unattraktiven Umgebung abgeschreckt werden. In dieser Situation warten die Eigentümer darauf, dass andere Eigentümer oder die öffentliche Hand mit ihren Investitionen vorangehen. Handelt es sich

dagegen beispielsweise um Wohnungsgesellschaften, die Eigentum an größeren Teilen des Gebiets haben, können die Gründe für eine Vernachlässigung auch in der Markteinschätzung oder der Investitionsfähigkeit dieser Gesellschaften liegen.

Befinden sich wesentliche Teile des Gebiets im Verfügungsbereich der öffentlichen Hand, wie das etwa für Gebiete in sozialistischen Staaten der Fall sein kann, dann spielen bisweilen auch politische oder volkswirtschaftliche Gründe eine stärkere Rolle. So wurden etwa in der DDR vor dem Hintergrund einer Industrialisierung des Wohnungsbaus und der Ausrichtung der Wohnungspolitik auf die Schaffung von meist am Stadtrand gelegenen modernen Neubauwohnungen in Block- und Plattenbauweise viele Innenstadtquartiere nicht als erneuerungsfähig angesehen und schließlich abgerissen. Im Rahmen der sogenannten Flächensanierung wurden im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts allerdings auch in marktwirtschaftlich organisierten Staaten Regelungen geschaffen, die größere Gebiete in die Verfügungsgewalt von Kommunen bzw. öffentlicher, halböffentlicher oder im öffentlichen Auftrag handelnder Wohnungs-, Entwicklungs- und Trägergesellschaften brachten.

2 Leitbilder, Strategien und Handlungsfelder der Stadterneuerung

Stadterneuerung gibt es bereits seit vielen Jahrhunderten. Mit der Modernisierung überkommener und nicht mehr als leistungsfähig angesehener Strukturen waren die Städte häufig dann befasst, wenn in Zeiten starker wirtschaftlicher Wachstumsdynamik oder größerer gesellschaftlicher Umbrüche bestimmte Quartiere gewandelten Anforderungen nicht mehr genügt haben, zu ihrer Anpassung aber die öffentliche Hand oder Grundstückseigentümer alleine nicht in der Lage waren. Dies betraf häufig den Ausbau von Verkehrswegen oder anderer Infrastrukturen, die ohne Eingriffe in das private Eigentum an Grund und Boden nicht umgesetzt werden konnten. Im 19. Jahrhundert wurden beispielsweise im Zusammenhang mit der Anbindung an die Eisenbahn, der Entfestung und anderen militärischen Veränderungen sowie der industriellen Urbanisierung in einigen europäischen Städten intensive Stadtumbaumaßnahmen und Straßendurchbrüche in den Innenstädten vorgenommen. Auch im frühen 20. Jahrhundert setzten sich ähnliche Tendenzen fort. Häufig wurden derartige Maßnahmen damit verbunden, Stadtteile mit vermeintlich sozial schwacher Bevölkerung grundlegend umzustrukturieren. Die damit verbundenen Versuche einer „Heilung“ (oder auch Sanierung) von Stadtquartieren ging nicht selten zulasten der ansässigen Bevölkerung, die durch Abrissmaßnahmen aus ihrem angestammten Umfeld vertrieben wurde.

In der BRD wurden frühe Bemühungen zum Aufbau eines Stadterneuerungsinstrumentariums nach einigen regionalen Modellvorhaben insbesondere in Berlin und in Nordrhein-Westfalen erst mit der Verabschiedung des lange diskutierten Städtebauförderungsgesetzes im Jahre 1971 zu einem vorläufigen Abschluss gebracht (BBR 2001; BMVBS 2011). Damit waren die Voraussetzungen für eine Verstetigung von gebietsbezogenen Stadterneuerungsmaßnahmen geschaffen, wie sie bis heute den Kern der Stadterneuerung im Rahmen des Systems der *Städtebauförderung* darstellen. Es stützt sich einerseits auf die Vorschriften des Besonderen Städtebaurechts im Baugesetzbuch, in denen für die zügige Behebung von städtebaulichen Missständen rechtliche

Stadterneuerung

Sondertatbestände in per kommunalem Satzungsbeschluss festgesetzten Sanierungsgebieten Anwendung finden können (vgl. auch Abschnitt 3). Insbesondere verfügt die Gemeinde im Falle einer umfassenden Sanierung nach diesen Vorschriften über rechtliche Möglichkeiten wie Genehmigungsvorbehalte und Vorkaufsrechte bei der Durchführung von Maßnahmen zum Bau, Abriss und zur Nutzungsänderung auf privaten Grundstücken, um ihre Sanierungsziele durchsetzen zu können. Andererseits soll es Sanierungsvorhaben durch eine Förderung aus Mitteln des Bundes und der Länder unterstützen, wenn bei Ordnungs- und Baumaßnahmen unrentierliche Kosten anfallen. Es wird davon ausgegangen, dass auf diese Weise der Einsatz öffentlicher Fördermittel zu erheblichen Anstoßeffekten (Mobilisierung zusätzlicher privater Mittel) und Bündelungseffekten (Mobilisierung zusätzlicher öffentlicher Mittel) in Gebieten der Stadterneuerung führt (vgl. etwa Spars/Busch/Heinze et al. 2011).

In den 1970er Jahren war die Stadterneuerung in der BRD wesentlich von dem Ziel geprägt, überkommene städtebauliche Bestände im grundstücksübergreifenden Zusammenhang zu sanieren. Die Schwerpunkte der Stadterneuerung lagen in den historischen Kernen von Städten und den Erweiterungsgebieten aus dem 19. und frühen 20. Jahrhundert – dort sind aufgrund des fortgeschrittenen Alters die Widersprüche zwischen gegenwärtigen Anforderungen an die baulich-räumliche Struktur und den überkommenen, häufig historisch wertvollen Beständen früh augenfällig geworden.

Für diese Gebiete etablierten sich zunächst vielerorts Ansätze einer sogenannten Flächen-sanierung, in deren Rahmen überkommene städtebauliche Bestände abgerissen werden sollten, um nach einer Neuordnung der gewonnenen Flächen in zeitgenössischer Weise neu bebaut zu werden. Auf diese Weise sollten nicht mehr zeitgemäße bauliche und funktionale Strukturen umfassend erneuert werden. Wegen ihrer starken Eingriffe in privates Eigentum, der Vernichtung wertvoller historischer Bausubstanz und der Vertreibung von Mietern aus preiswerten Wohnungen stieß die Flächensanierung schnell auf Widerstände in der Umsetzung, vor allem aus der Bürgerschaft. Die Bewegung der Bürgerinitiativen hat in diesen Konflikten eine ihrer Wurzeln. Vor allem in den 1970er und den 1980er Jahren setzte sich – nicht zuletzt katalysiert durch die Erfahrungen mit sensibler durchgeführten Modellvorhaben sowie die zunehmende Rolle der Beteiligung von Betroffenen und Bürgern an Planungsvorhaben unter maßgeblichem Einfluss der „Internationalen Bauausstellung“ in Berlin 1984/1987 – schrittweise das Leitbild der „Behutsamen Stadterneuerung“ durch.

Zu den Wurzeln dieses Leitbilds gehören auf der Seite des Umgangs mit den baulichen Beständen – vor allem in historischen Altstädten – die Herausbildung von Ansätzen einer erhaltenen Erneuerung wertvoller historischer Ensembles über Einzelgebäude hinaus als sogenannter „städtebaulicher Denkmalschutz“ sowie die Bewahrung von wichtigen Nebengebäuden, die sich für Wohnen, Arbeiten oder soziale Infrastruktur in eng bebauten Altbauquartieren eignen. Darüber hinaus setzt es aber auch auf eine Erhaltung gewachsener sozialer Netze sowie auf Aufwertungsstrategien, die gemeinsam mit den Bewohnerinnen und Bewohnern entwickelt werden. Seither dominieren vor allem in der Erneuerung von Altbauquartieren Sanierungsmaßnahmen, die versuchen, den Verlust baulicher Substanz so weit wie möglich zu reduzieren und im Idealfall auch die angestammte Bevölkerung vor Ort zu halten oder die Maßnahmen zumindest sozialverträglich zu gestalten (Bodenschatz 1987; Bodenschatz/Bräuer 1994; SenBauWohn 1990).

In der DDR war die Entwicklung der Stadterneuerung durch eine starke Konzentration der Stadtentwicklungspolitik auf eine Industrialisierung des Wohnungsbaus gekennzeichnet. Die historischen Innenstädte verfielen zunehmend, da handwerkliche Kapazitäten für ihre Erneuerung nur in unzureichendem Maß zur Verfügung standen. Die Umsetzung des 1973 beschlossenen Wohnungsbauprogramms beschleunigte diese Entwicklung zunächst und zog schließlich eine Flächensanierung in historischen Altstädten nach sich. Vor allem in den 1980er Jahren kamen dort im Zuge einer Wiederbebauung nach Abriss auch altstadtgerechtere Wohnungsbauserien im Plattenbau zum Einsatz. Parallel etablierten sich auch in der DDR allmählich behutsamere Ansätze der Stadterneuerung, die auf eine Pflege und Weiterentwicklung historischer Stadtbilder abzielten, sowie eine pragmatische Instandsetzung und Modernisierung vereinzelter Altbaubestände (Kegler 2012).

Bereits seit Ende der 1980er Jahre differenzierten sich die Handlungsfelder der Stadterneuerung aus. Nach ersten Ansätzen einer Erneuerung und Qualifizierung von nach 1945 errichteten Großwohnsiedlungen veränderten sich in den 1990er Jahren und insbesondere im Übergang zum 21. Jahrhundert die Ansätze und Strategien der Stadterneuerung im vereinigten Deutschland erheblich. Dies ist nicht zuletzt auf die gesellschaftlichen Umbrüche der 1980er und 1990er Jahre zurückzuführen.

Durch die Wiedervereinigung wurde das bundesrepublikanische Instrumentarium der Stadterneuerung auf die ehemalige DDR übertragen. Dort war Anfang der 1990er Jahre noch immer eine Vielzahl wertvoller historischer Altstadtkerne erhalten geblieben, die aber einer dringenden Sanierung bedurften. Hierfür wurden die inzwischen erprobten Ansätze des städtebaulichen Denkmalschutzes instrumentell ergänzt und mit einem eigenen Städtebauförderprogramm ausgestattet.

Im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Überwindung des Kalten Krieges und der Privatisierung von Infrastrukturbetreibern ist eine große Reihe von gewerblichen, militärischen und infrastrukturellen Brachen entstanden, die mit den bis zu diesem Zeitpunkt bewährten Leitbildern und Instrumenten nicht angemessen bearbeitet werden konnten. Für sie wurden Ansätze einer Revitalisierung nach dem Vorbild der „Internationalen Bauausstellung Emscher Park“ sowie umfassende Konversionsstrategien entwickelt.

Weiterhin wurde – zunächst in Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Berlin – erkannt, dass der dominierende baulich-investive Ansatz der Stadterneuerung in sozial benachteiligten Quartieren an seine Grenzen stoßen kann, insbesondere wenn er die Lebensverhältnisse der Bevölkerung sowie ihre sozialen und ökonomischen Möglichkeiten nicht nachhaltig verbessert. Aufbauend auf Erfahrungen in anderen EU-Ländern wurde hieraus der Ansatz einer „Sozialen Stadterneuerung“ entwickelt (► *Soziale Stadt*).

Schließlich erforderten die Niedergangstendenzen in schrumpfenden Städten vor allem in Ostdeutschland Maßnahmen, die sich im Rahmen eines Stadtumbaus (► *Stadtumbau*) zunächst auf den Rückbau in Gebieten des komplexen Wohnungsbaus bezogen und eine Stabilisierung des Wohnungsmarkts zum Ziel hatten, später aber auf eine umfassendere Aufwertung schrumpfender Städte abzielten, in denen ebenfalls eine konventionelle baulich-investive Sanierung nicht erfolgversprechend schien (BMVBS 2011).

3 Voraussetzungen und Durchführung von Stadterneuerungsmaßnahmen

Anlass für die Aufnahme von Stadterneuerungsmaßnahmen sind in der Regel städtebauliche Missstände (vgl. Haag/Menzel/Katz 2007). Sie liegen vor (vgl. § 136 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB)), wenn ein Gebiet „nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen auch unter Berücksichtigung der Belange des Klimaschutzes und der Klimaanpassung nicht entspricht“ (Substanzschwächen) oder es „in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen“ (Funktionsschwächen).

Das Vorliegen städtebaulicher Missstände ist mithin Voraussetzung insbesondere für die Durchführung von Maßnahmen, die nach den Vorschriften des Besonderen Städtebaurechts (► *Besonderes Städtebaurecht*) vorgenommen werden sollen. Dort sind die rechtlichen, prozessualen und finanziellen Vorgaben zur Durchführung von sogenannten Sanierungsmaßnahmen und anderen Verfahren der gebietsbezogenen Stadterneuerung im oben genannten Sinne geregelt.

Sogenannte umfassende Sanierungsmaßnahmen werden durch vorbereitende Untersuchungen (§ 141 BauGB) eingeleitet. Darauf aufbauend werden die Ziele und Zwecke der Sanierung bestimmt und ein Sanierungsgebiet wird durch eine gemeindliche Satzung festgesetzt (§ 142 BauGB). Dort hat die Gemeinde bei der Durchführung von Abrissen, Baumaßnahmen und Nutzungsänderungen einen Genehmigungsvorbehalt, um die Ziele der Sanierung durchsetzen zu können (§ 144 BauGB). Die Gemeinde führt Ordnungsmaßnahmen (insbesondere Umzüge, Bodenordnung, Grundstückserwerb, Freimachung von Grundstücken und Erschließungsmaßnahmen) durch (§ 147 BauGB), auf die sich private und öffentliche Baumaßnahmen (Instandsetzungen, Modernisierungen, Neubauten und Betriebsverlagerungen) nach § 148 BauGB anschließen. Zum Abschluss wird die Sanierungsmaßnahme abgerechnet (§§ 153-155 BauGB). Steigen, bedingt durch die Sanierung, die Bodenwerte, kann die Gemeinde diese im Rahmen von Ausgleichsbeträgen von den Eigentümern abschöpfen.

Das Verfahren endet mit der Aufhebung der Sanierungssatzung (§ 162 BauGB). Bei einer einfachen Sanierung wird die Erhebung von Ausgleichsbeträgen ausgeschlossen. Zur Sicherung der Sanierungsziele nach Abschluss der Maßnahme dienen bei Bedarf neben der Bauleitplanung auch weitere Rechtsinstrumente wie Erhaltungssatzungen und städtebauliche Gebote (vgl. §§ 172-179 BauGB), mithilfe derer die Gemeinde in besonderem Maß Einfluss auf das Handeln privater Eigentümer nehmen kann.

Neben diesen Verfahren, die für die Durchsetzung der Ziele der Stadterneuerung auf die genannten Vorschriften für Sanierungsgebiete zurückgreifen, haben sich in den letzten Jahren weitere Verfahren einer eher „partnerschaftlichen“ Stadterneuerung durchgesetzt (§§ 171a-f BauGB). Sie gehen von der Erkenntnis aus, dass in Gebieten mit besonders starken Funktionsverlusten eine unerlässliche aktive Einbeziehung von Grundstückseigentümern, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Initiativen eher auf vertraglicher oder freiwilliger Basis erfolgen sollte, um eine Stabilisierung erreichen zu können. Hierbei kann auch auf die Festlegung eines Sanierungsgebiets durch Satzungsbeschluss und die damit verbundenen Rechtsvorschriften verzichtet werden.

Für die Stadterneuerung stellen der Bund und die Länder Finanzhilfen im Rahmen der *Städtebauförderung* zur Verfügung (§§ 164a und b BauGB). Die – mit Ausnahme des stärker in die städtebauliche Struktur einer gesamten Stadt eingreifenden „Stadtumbaus“ (vgl. §§ 171 a-d BauGB) – auf gebietsbezogene Gesamtmaßnahmen bezogenen Finanzhilfen werden dabei für aufeinander abgestimmte Einzelmaßnahmen gewährt, die sich in ihrer Wirkung gegenseitig unterstützen und in der Regel der Aufwertung des jeweiligen Gebiets dienen sollen. Dieses Zusammenspiel wird durch sogenannte Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte geregelt, die von Kommunen unter Beteiligung der Bürger erarbeitet und beschlossen werden und die in der Regel Fördervoraussetzung sind.

Stadterneuerung kann auch vorbeugend oder nachsorgend betrieben werden. Im deutschen System der Städtebauförderung ist dies wegen der Bindung an das Vorliegen von Missständen eher die Ausnahme. Insbesondere im Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ ist vorbeugendes Handeln möglich, etwa um Zentren vor einem „Abrutschen“ (trading down) von wichtigen Geschäftsbereichen in der Konkurrenz zu Standorten an der städtischen Peripherie zu bewahren. Die nachsorgende „Pflege“ eines Gebiets steht im Widerspruch zur Logik der auf Zeit angelegten Aufwertung im Rahmen der Städtebauförderung. Gleichwohl kann sie angezeigt sein, wenn davon ausgegangen werden muss, dass die Akteure vor Ort aufgrund von schwierigen Rahmenbedingungen nicht aus eigenem Antrieb in ausreichendem Maß für Stabilität, Attraktivität und Lebensqualität sorgen. Gerade in Gebieten mit hoher Fluktuation, die eine wichtige Rolle als „Ankunftsquartier“ für die niedrigschwellige Integration von Zuzüglern spielen, kann dies der Fall sein. Wenn dort die Aufwertung auf einen hohen Qualitätsstandard im Widerspruch zu dieser Rolle des Gebiets steht, muss damit gerechnet werden, dass es für eine längere Zeit im sozialen Sinn als auffällig angesehen oder sogar negativ stigmatisiert wird. Im Rahmen des Bund-Länder-Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ wird hier häufig eine „Verstärkung“ versucht, im Rahmen derer mit einem sehr geringen Aufwand an öffentlichen Ressourcen etablierte soziale Netzwerke und Unterstützungsstrukturen über den eigentlichen Zeitraum der Förderung hinaus stabilisiert werden sollen.

4 Beteiligte, ihre Aufgaben sowie Instrumente der Akteurszusammenarbeit

In den überwiegenden Fällen wird Stadterneuerung in Deutschland im Rahmen der Städtebauförderung betrieben. Dort führt die Gemeinde das jeweilige Verfahren durch, ggf. unter Einsatz von treuhänderischen Trägern oder Beauftragten (§§ 157-161 BauGB). Die Einbeziehung der Grundstückseigentümer findet dann vor allem im Rahmen der Baumaßnahmen statt. Bewohner und andere Betroffene, insbesondere Gewerbetreibende, werden im Rahmen der Aufstellung städtebaulicher Konzepte beteiligt. Entstehen ihnen Nachteile durch die Stadterneuerungsmaßnahme, sollen diese im Rahmen eines Sozialplans und eines eventuellen Härteausgleichs gemindert und in besonderen Fällen finanziell ausgeglichen werden (§§ 180-181 BauGB).

Vor allem in der sozialen Stadterneuerung und dem Stadtumbau sind im Zuge einer stärker partnerschaftlich organisierten Durchführung zusätzliche Instrumente der Akteurszusammenarbeit entwickelt worden, die inzwischen auch zunehmend in anderen Handlungsfeldern der

Stadterneuerung

Stadterneuerung angewendet werden. Hierbei handelt es sich vorrangig um Managementstrukturen und Fondslösungen.

Vor allem in der sozialen Stadterneuerung soll Stadtteilmanagement dazu dienen, die Akteure vor Ort miteinander zu vernetzen, in die Stadterneuerung aktiv einzubeziehen und soziales Kapital zu mobilisieren. Ein derartiger Ansatz ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil durch die Städtebauförderung lediglich investive, investitionsvorbereitende und investitionsbegleitende Maßnahmen im Stadtteil finanziert werden können, soziale Stadterneuerung aber zur beabsichtigten Stabilisierung der sozialen und ökonomischen Strukturen auch auf nicht investive Ansätze angewiesen ist, die darauf abzielen, die Bevölkerung im Gebiet direkter zu unterstützen. Hierzu versucht das Stadtteilmanagement auch, über die Städtebauförderung hinausgehende Finanzierungsquellen nutzbar zu machen und infrage kommende öffentliche Aufgabenträger wie etwa Jobcenter, Sozialämter, Jugendämter u. ä. für eine Zusammenarbeit zu gewinnen. Insbesondere in städtischen Zentren, aber auch in Großwohnsiedlungen, sind inzwischen Managementstrukturen gängig, die Aufgaben klassischer Vor-Ort-Büros übernehmen, aber darüber hinaus auch eine Vernetzung der Akteure und eine Mobilisierung von Stabilisierungsansätzen anstreben, die über die Städtebauförderung hinausreichen.

Fondslösungen sollen vor allem über die Städtebauförderung hinaus weitere Mittel generieren oder die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Entscheidungsfindung über schnell realisierbare Kleinprojekte stärken. Die hierzu in der Städtebauförderung entwickelten Quartiersfonds, Projektfonds, Verfügungsfonds u. ä. beziehen hierzu Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und aktive Einzelpersonen im Gebiet ein und tragen dadurch zusätzlich auch zur Vernetzung der Akteure vor Ort bei. Im internationalen Rahmen, etwa der EU-Initiative JESSICA, werden mit Stadtentwicklungsfonds in der Stadterneuerung Mechanismen bezeichnet, die öffentliche Mittel für Darlehen einsetzen.

Insbesondere in Wohnquartieren der städtebaulichen Moderne und auf größeren Brachen findet Stadterneuerung vielfach auch außerhalb der Städtebauförderung statt. Dabei übernehmen die Flächeneigentümer eine zentrale Rolle in der Durchführung. So gestalten Wohnungsgesellschaften Aufwertungs- und Umbauprozesse bisweilen in Eigenregie. Sie übernehmen dabei Aufgaben, die ansonsten häufig der öffentlichen Hand zufallen, bis hin zu Mieterberatung und Stadtteilmanagement.

Anders stellt sich die Lage auf Brachen dar. Zwar können sie zum Gegenstand von Stadterneuerungsmaßnahmen werden, gerade wenn umfangreiche und unrentierliche Ordnungsmaßnahmen erforderlich sind, um überhaupt eine realistische Perspektive für eine Revitalisierung schaffen zu können. Wegen ihrer günstigen Lage beispielsweise an innerstädtischen Verkehrsknotenpunkten oder am Wasser werden sie allerdings häufig von öffentlichen oder privaten Entwicklungsgesellschaften übernommen, denen dabei die wesentlichen Erneuerungsaufgaben zufallen. Die Kommune ist in derartigen Fällen über Wettbewerbe oder ähnliche Verfahren in die Findung einer städtebaulichen Lösung für die Nachnutzung einbezogen, die dann nicht selten über vorhabenbezogene Bebauungspläne mit städtebaulichen Verträgen rechtsverbindlich gesichert wird.

5 Aktuelle Tendenzen

Inzwischen ist das Instrumentarium der Stadterneuerung um weitere Elemente bereichert worden. Dabei spielen unterschiedliche Tendenzen eine Rolle. Insbesondere wird heutzutage versucht, Stadterneuerungsmaßnahmen eher in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Beteiligten durchzuführen. „Harte“ formelle Steuerungsinstrumente, wie sie das Besondere Städtebaurecht anbietet, kommen nur noch selten zum Einsatz. Weiterhin ist zu beobachten, dass die Ergebnisse früherer Sanierungsperioden stark gealtert sind oder angesichts veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen ein weiteres Mal erneuert werden müssen (Altrock/Pietschmann 2011). Hier geht es etwa um die Anpassung an veränderte Wohnbedürfnisse, Barrierefreiheit, eine Verringerung des Instandhaltungsaufwands öffentlicher Räume und Einrichtungen sowie eine Anpassung von Gestaltungselementen an einen veränderten Zeitgeschmack, aber auch um eine verschärfte Konkurrenz für innerstädtische Zentren durch neue Konsumgewohnheiten und Angebote. Derzeit gewinnt die energetische Erneuerung der Gebäudesubstanz im Zuge der Energiewende erheblich an Bedeutung. In diesem Zusammenhang werden auch Strategien für eine Weiterentwicklung der Energieversorgung ganzer Quartiere entwickelt. Bislang weichen allerdings die dafür gefundenen Gebietsabgrenzungen und Fördermechanismen häufig von der Quartierserneuerung im Rahmen der Städtebauförderung ab, sodass andere Träger- und Finanzierungsmodelle gefunden werden. Künftig ist damit zu rechnen, dass weitere alternde Bestände zum Gegenstand von Stadterneuerungsanstrengungen werden. Dies gilt insbesondere für Gewerbegebiete, ältere Einzelhandelsstandorte an der Peripherie und ältere Einfamilienhausgebiete. Im Rahmen ihrer Erneuerung wird neu zu bestimmen sein, welche Aufgaben der öffentlichen Hand und privaten Eigentümern bei deren Revitalisierung zukommt. Eine integrierte Herangehensweise an die gebietsbezogene Stadterneuerung ist dadurch vor zusätzliche Herausforderungen gestellt.

Literatur

- Altrock, U.; Pietschmann, H. (2011): Langfristige Wirkungen der Städtebauförderung und erneuerter Sanierungsbedarf in historischen Altstädten. In: Die alte Stadt 37 (4), 293-306.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumforschung (Hrsg.) (2001): Städtebauförderung – historisch gewachsen und zukunftsfähig. Bonn. = IzR – Informationen zur Raumentwicklung 9/10.2001.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): 40 Jahre Städtebauförderung. Berlin.
- Bodenschatz, H. (1987): Platz frei für das neue Berlin! Geschichte der Stadterneuerung in der „größten Mietskasernenstadt der Welt“ seit 1871. Berlin.
- Bodenschatz, H.; Bräuer, M. (Hrsg.) (1994): Stadterneuerung im Umbruch: Barcelona, Bologna, Frankfurt am Main, Glasgow, Hamburg, Köln, Kopenhagen, Leipzig, München, Nürnberg, Paris, Rostock, Rotterdam, Wien und Berlin. Berlin.
- Haag, T.; Menzel, P.; Katz, J. (2007): Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Ein Handbuch für die Praxis mit zahlreichen Mustern, Beispielen, Schemata und Übersichten. Stuttgart.

Stadterneuerung

- Kegler, H. (2012): „Rekonstruktion“ von Stadtzukunft: Stadterneuerung Ost in Praxis und Lehre oder 30 Jahre „VBWGZ“ – Berlin und Weimar. In: Altrock, U.; Kunze, R.; Schmitt, G.; Schubert, D. (Hrsg.) (2012): 40 Jahre Städtebauförderung – 50 Jahre Nachmoderne. Berlin, 107-124. = Jahrbuch Stadterneuerung 2012.
- Roberts, P. (2000): The evolution, definition and purpose of urban regeneration. In: Roberts, P.; Sykes, H. (eds.): Urban regeneration. A handbook. London, 9-36.
- SenBauWohn – Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (1990): Stadterneuerung Berlin. Berlin.
- Spars, G.; Busch, R.; Heinze, M.; Müller, A.; Pavel, F.; Mattes, A. (2011): Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Investitionspaketes im Vergleich zur Städtebauförderung. Abschlussbericht. Mai 2011. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2008/WachstumsBeschaeftigungswirkungen/Endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (02.09.2015).

Weiterführende Literatur

- Altrock, U.; Kunze, R.; Schubert, D.; Schmitt, G. (Hrsg.) (1991–2017): Jahrbuch Stadterneuerung. Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016): Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden. http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Home/home_node.html (24.03.2016).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Sanierungsmaßnahmen in unseren Städten und Gemeinden – Abschlussbericht zum Forschungsprojekt „Langzeitwirkungen und Effektivierung der Städtebauförderung“. Berlin. = Stadtentwicklungspolitik in Deutschland 3.
- Schmitt, G.; Selle, K. (Hrsg.) (2008): Bestand? Perspektiven für das Wohnen in der Stadt. Dortmund.

Bearbeitungsstand: 09/2017